

Ορισμένες σκέψεις για τη συνταγματικότητα των προτάσεων του κειμένου διαβούλευσης που αφορούν στην διοίκηση των ΑΕΙ

του Παναγιώτη Μαντζούφα

Επίκουρου Καθηγητή Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Οι προτάσεις του κειμένου διαβούλευσης για την αλλαγή του τρόπου διοίκησης των ΑΕΙ δεν έχουν την τυπική μορφή ενός νομοσχεδίου. Αποτελούν ένα ανοιχτό κείμενο βασικών σκέψεων που εμπεριέχουν -ανάμεσα στα άλλα- αλλαγές στην διοίκηση των ΑΕΙ, χωρίς όμως να διευκρινίζονται με σαφήνεια ουσιώδη ζητήματα που αφορούν στις αρμοδιότητες, στη συγκρότηση και στη σύνθεση των οργάνων, ενώ σε πολλά σημεία προτείνονται εναλλακτικές δυνατότητες υλοποίησης μιας γενικής κατεύθυνσης. Υπό αυτή την έννοια δεν θα είναι ασφαλής και αξιόπιστη η αποτίμησή τους υπό το πρίσμα της συμβατότητά τους με το συνταγματικό πλαίσιο της ανώτατης εκπαίδευσης. Ωστόσο είναι θεμιτό να υπενθυμίσουμε τις βασικές αρχές της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης όπως συνάγονται από το άρθρο 16 παρ. 5, 6 του Συντάγματος, προκειμένου να διευκρινιστούν τα περιθώρια νόμιμων αλλαγών στην οργάνωση του πανεπιστημίου.

Η πλήρης αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ μαζί με την ελευθερία της επιστήμης της έρευνας και της διδασκαλίας αποτελούν τις βασικές εγγυήσεις της ακαδημαϊκής ελευθερίας δηλαδή της ελευθερίας του πανεπιστημιακού δασκάλου εντός και εκτός πανεπιστημίου. Κατά το Σύνταγμα (άρθρο 16 παρ. 5) η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Ειδικά το πανεπιστήμιο αποτελεί το μόνο αυτοδιοικούμενο θεσμό που χαρακτηρίζεται, με ρητή συνταγματική πρόβλεψη, από την πλήρη αυτοδιοίκηση των ειδικών του υποθέσεων. Η πανεπιστημιακή αυτοδιοίκηση αναλύεται στην έννοια της διοικητικής και δημοσιονομικής αυτοτέλειας των ΑΕΙ. Η διοικητική αυτοτέλεια καλύπτει την εξουσία των ΑΕΙ να εκλέγουν τα όργανα που τα διοικούν και να τα υπάγουν στην διοικητική-οργανωτική δομή του αυτοδιοικούμενου προσώπου. Η δημοσιονομική αυτοτέλεια αφορά στην διαχείριση της περιουσίας των ΑΕΙ, στην σύνταξη προϋπολογισμού και απολογισμού και στην άσκηση δημοσιονομικού ελέγχου. Η πανεπιστημιακή αυτοτέλεια πρέπει να διακρίνεται από την κανονιστική αυτονομία, δηλαδή την ικανότητα των ιδρυμάτων να εκδίδουν κανονιστικές πράξεις ανεξαρτήτως νομοθετικής εξουσιοδότησης. Αντίθετα, στο πεδίο αυτό, ο

νομοθέτης είναι υπεύθυνος να θέσει το γενικό πλαίσιο λειτουργίας των ΑΕΙ, υποχρεούται από το Σύνταγμα να τα ενισχύει οικονομικά και οφείλει να ασκεί εποπτεία επί της δράσης τους. Εποπτεύουσα αρχή των ΑΕΙ είναι ο αρμόδιος Υπουργός Παιδείας. Η διοικητική εποπτεία ασκείται μόνο επί θεμάτων που ορίζει ο νόμος, **περιορίζεται μόνο στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των πανεπιστημιακών οργάνων κατά αμάχητο τεκμήριο** και εν αμφιβολία υπερισχύει η διοικητική αυτοτέλεια του πλήρους αυτοδιοικούμενου πανεπιστημίου.

Η διοίκηση, ασκώντας εποπτεία επί των ΑΕΙ, έχει την ευχέρεια να περιορίσει τον έλεγχο νομιμότητας μόνο σε ορισμένες κατηγορίες πράξεων ή να τον αναθέσει σε ορισμένες περιπτώσεις σε **ξεχωριστά πανεπιστημιακά όργανα ή ακόμα και σε ανεξάρτητα όργανα εκτός της πανεπιστημιακής κοινότητας (π.χ. Ανεξάρτητες Αρχές), διατηρώντας για τον εαυτό της το δικαίωμα κατασταλτικού ελέγχου νομιμότητας κατά περίπτωση.**

Η αυτοδιοίκηση δεν συνιστά μόνο θεσμική εγγύηση, αποτελεί ταυτόχρονα και δικαίωμα της πανεπιστημιακής κοινότητας να αξιώνει την διαχείριση των υποθέσεων που εντάσσονται στον κύκλο των καθηκόντων της. Μολονότι τα πανεπιστήμια χαρακτηρίζονται από το Σύνταγμα ως ιδρύματα (κυρίως λόγω της οικονομικής τους εξάρτησης από το κράτος), αυτά δεν περιορίζονται στην απλή διαχείριση της περιουσίας τους για την επίτευξη ορισμένου σκοπού μέσω της παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών, αλλά κυρίως είναι σύνολα προσώπων που συγκροτούν τη θεσμική και εκπαιδευτική ενότητα των διδασκόντων και των διδασκομένων. Οι πανεπιστημιακοί δεν είναι απλά μέλη μιας δημόσιας υπηρεσίας, ούτε οι φοιτητές απλοί χρήστες υπηρεσιών, αλλά παράγοντες της πανεπιστημιακής κοινότητας που με βάση την πλήρη αυτοδιοίκηση και την ακαδημαϊκή ελευθερία συμμετέχουν στην διοίκηση του πανεπιστημίου.

Με βάση τα παραπάνω, η πανεπιστημιακή αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε δύο, συχνά δυσδιάκριτα, πεδία αρμοδιοτήτων: στο πεδίο της επιστημονικής έρευνας και της πανεπιστημιακής διδασκαλίας και στο πεδίο της διοίκησης του προσωπικού και των υλικών μέσων. Η διοίκηση των διοικητικών υποθέσεων υποστηρίζει και υποβοηθά την ακαδημαϊκή διοίκηση και κατά τούτο διαπλέκονται. Όσο εγγύτερα βρίσκεται ένα διοικητικό καθήκον στο στενό πυρήνα της επιστημονικής δραστηριότητας, τόσο εντονότερα εμπίπτει στο πεδίο της αυτοδιοίκησης. Στο στενό πυρήνα της αυτοδιοίκησης των ακαδημαϊκών υποθέσεων εμπίπτουν: α) η κατάρτιση του προγράμματος σπουδών και η επιλογή των αντικειμένων και των μεθόδων της διδασκαλίας από όλους όσους μετέχουν στο εκπαιδευτικό έργο, β) η επιλογή του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού από τα αρμόδια εκλεκτορικά σώματα των πανεπιστημίων στα οποία μετέχουν πανεπιστημιακοί του ίδιου

πανεπιστημίου και υπό προϋποθέσεις και άλλων πανεπιστημίων και γ) η απονομή ακαδημαϊκών τίτλων. Ο νομοθέτης διαμορφώνοντας την οργανωτική δομή των ΑΕΙ, μολονότι δεν δεσμεύεται να ακολουθήσει ένα συγκεκριμένο οργανωτικό πρότυπο στις λεπτομέρειές του, οφείλει να σεβαστεί τις παραπάνω κανονιστικές αρχές που απορρέουν από την αυτοδιοίκηση και την ακαδημαϊκή ελευθερία.

Δυστυχώς το κείμενο της διαβούλευσης δεν ξεφεύγει από την τακτική που ακολουθούν οι εκάστοτε οργανωτικοί νόμοι των πανεπιστημίων, οι οποίοι με το πλήθος των λεπτομερειακών ρυθμίσεων και των ανατροπών που επαγγέλλονται συρρικνώνουν την αυτοδιοίκηση κάτω από το βάρος ενός νομοθετικού πληθωρισμού. Η αναγνώριση ότι ο νομοθέτης διαθέτει ευρύτατα περιθώρια να οργανώσει τον πανεπιστημιακό χώρο, χωρίς ουσιαστικές συνταγματικές δεσμεύσεις, αλλά και χωρίς σεβασμό στην πανεπιστημιακή παράδοση και τις λειτουργικές λύσεις που μας έχει κληροδοτήσει, δίνει την αίσθηση ότι προτείνονται αλλαγές σε ένα υποτιθέμενο νομοθετικό κενό, όπου όλα χρήζουν ριζικής αναδιοργάνωσης. Η πρόταση δεν αντιμετωπίζει το ενδεχόμενο να ξεφύγουμε από το σχήμα ενός κοινού τύπου πανεπιστημίου με ίδια χαρακτηριστικά σε όλες τις περιπτώσεις. Οι συνθήκες και η πείρα του παρελθόντος επιβάλλει να επανεξετάσουμε τον ενιαίο τύπο, εισάγοντας εξαιρέσεις π.χ. για τις ιατρικές σχολές, όπου οι ιδιαιτερότητες τόσο ως προς το μέγεθος της σχολής, το προσωπικό και την συνύπαρξη κλινικών με αίθουσες διδασκαλίας είναι σημαντικές. Εδώ ίσως απαιτείται διαφορετικό πρότυπο οργάνωσης από ότι στις άλλες σχολές.

Το οργανωτικό σχήμα που εισήγαγε ο ν. 1268/82, το οποίο εφαρμόζεται μέχρι σήμερα στις βασικές του επιλογές, χαρακτηρίζεται από μεγάλη ποικιλία οργάνων πολυμελών, ολιγομελών και μονοπρόσωπων στα οποία κυρίαρχο είναι το στοιχείο της συμμετοχής όλου του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού ανεξαιρέτα. Βασική μέριμνα του νομοθέτη ήταν να πετύχει ευρεία αντιπροσωπευτικότητα όλων των βαθμίδων στα βασικά πανεπιστημιακά όργανα και αναλογική συμμετοχή των φοιτητών και του διοικητικοτεχνικού προσωπικού. Κατά κανόνα τα πολυμελή πανεπιστημιακά όργανα όπως η σύγκλητος, και οι γενικές συνελεύσεις της σχολής, του τμήματος και του τομέα εφαρμόζουν τον κανόνα της άμεσης και κατά περίπτωση της αντιπροσωπευτικής συμμετοχής, ενώ αναλαμβάνουν τις σημαντικότερες αρμοδιότητες επιστημονικού χαρακτήρα. Αντιθέτως τα ολιγομελή όργανα όπως το πρυτανικό συμβούλιο, η κοσμητεία και το διοικητικό συμβούλιο του τμήματος αποτελούνται κυρίως από εκλεγμένα μέλη και ασχολούνται με τρέχοντα θέματα διοικητικής φύσεως.

Το προτεινόμενο οργανωτικό σχήμα του κειμένου της διαβούλευσης διατηρεί τη Σύγκλητο με αρμοδιότητες ακαδημαϊκής διοίκησης και

εισάγει το Συμβούλιο του ιδρύματος με διοικητικές και δημοσιονομικές αρμοδιότητες που αποτελείται από μέλη άμεσα εκλεγμένα, τα οποία επιλέγουν τα υπόλοιπα μέλη εκτός ιδρύματος, εκ προσωπικοτήτων. **Στο βαθμό που δεν διευκρινίζεται ο τρόπος, η σύνθεση και η αντιπροσωπευτικότητα του εκλεκτορικού σώματος και το ειδικότερο σύστημα εκλογής των μελών του Συμβουλίου, όπως και τα κριτήρια επιλογής των μη εκλεγμένων μελών, δεν μπορεί να γίνει κανενός είδους εκτίμηση ως προς την συνταγματικότητα των προτάσεων. Ασυμβίβαστη προς την αυτοδιοίκηση θα ήταν η συγκρότηση του Συμβουλίου από εξωτερικά μέλη που διορίζονται από το νόμο ή προτείνονται από μη πανεπιστημιακούς φορείς έστω και με μειοψηφική συμμετοχή.**

Επίσης ασάφεια χαρακτηρίζει και την περιγραφή των αρμοδιοτήτων του οργάνου (π.χ. το Συμβούλιο είναι κορυφαίο όργανο διοίκησης που εγκρίνει και δεν καταρτίζει τον προϋπολογισμό). Το ίδιο πρέπει να ειπωθεί και για το «ανεξάρτητο» όργανο στο οποίο θα λογοδοτεί και από το οποίο θα ελέγχεται το Συμβούλιο. **Το συγκεκριμένο όργανο θα μπορούσε να ασκεί έλεγχο νομιμότητας και μόνο -υποκαθιστώντας το κράτος στην εποπτική του λειτουργία- για συγκεκριμένες πράξεις που θα ορίζονται από το νόμο, ενώ τον τελικό έλεγχο νομιμότητας θα πρέπει να τον διατηρεί, σύμφωνα με το Σύνταγμα, το Υπουργείο Παιδείας.**

Γενική, ωστόσο, διαπίστωση είναι ότι για τις ακαδημαϊκής φύσεως αρμοδιότητες του Συμβουλίου (π.χ. στρατηγική ανάπτυξη και διεθνείς συνεργασίες) τίθεται ένα θέμα συμβατότητας με το πρότυπο ενός πλήρους αυτοδιοικούμενου ιδρύματος που πρέπει τα ακαδημαϊκά τουλάχιστον, όργανά του να εκλέγονται από ένα κατά το δυνατόν αντιπροσωπευτικό όργανο που να αποτελείται από όλα τα μέλη της πανεπιστημιακής κοινότητας με διαβαθμισμένη βέβαια συμμετοχή. Επίσης το Συμβούλιο διαθέτει Πρόεδρο από τα εξωτερικά μέλη του και επιλέγει και τον Πρύτανη με ανοιχτή διεθνή πρόσκληση από την ακαδημαϊκή κοινότητα της Ελλάδος ή του εξωτερικού. **Ωστόσο το σύστημα της επιλογής και όχι της εκλογής είναι δύσκολα συμβατό με την πλήρη αυτοδιοίκηση των ΑΕΙ, δεδομένου ότι ο Πρύτανης έχει την ευθύνη της ακαδημαϊκής διοίκησης του ιδρύματος μαζί με την Σύγκλητο.** Θα είναι ένα επιλεγμένο -χωρίς να διευκρινίζεται με ποιο τρόπο θα γίνεται η επιλογή- όργανο το οποίο στην συνέχεια και εφόσον είναι καθηγητής άλλου πανεπιστημίου θα του «...προσφέρεται θέση καθηγητή στο γνωστικό του αντικείμενο, στο ίδρυμα στο οποίο εκλέχθηκε» (ενν. Πρύτανης). Πώς όμως θα διασφαλίζεται ότι θα εκλεγεί καθηγητής στο ίδρυμα που επιλέγεται ως Πρύτανης, αν δεν προηγηθεί προκήρυξη θέσης και θετική απόφαση εκλεκτορικού σώματος; Θα είναι Πρύτανης υπό αίρεση; Θα προηγηθεί η εκλογή και θα ακολουθήσει η

επιλογή του; Θα δημιουργηθεί προσωποπαγής θέση κατά παρέκκλιση των διαδικασιών εκλογής; Αυτά είναι αυτονόητα ερωτήματα που αφήνει εντελώς ανοιχτά η διαβούλευση και συνδέονται στενά με την ακαδημαϊκή ελευθερία και την πλήρη αυτοδιοίκηση ενός ιδρύματος. Η απλή έκφραση γνώμης από την πανεπιστημιακή κοινότητα για το πρόσωπο του Πρύτανη είναι υποτιμητική για τους πανεπιστημιακούς και θίγει ευθέως την συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοδιοίκηση.

Τέλος, προβληματικής συνταγματικότητας είναι και η επιλογή της Σχολής ως βασικής ακαδημαϊκής μονάδας που απονέμει πτυχία και η συναφής υποβάθμιση των τμημάτων και των τομέων. Για να είναι πλήρης η αυτοδιοίκηση πρέπει να αντιστοιχεί στην μικρότερη δυνατή μονάδα οργάνωσης των μελών της πανεπιστημιακής κοινότητας κατ' αντιστοιχία των ειδικότερων γνωστικών αντικειμένων τους (όπως ο τομέας και η διδακτική μονάδα). **Επειδή, όπως επισημάνθηκε παραπάνω, η πανεπιστημιακή αυτοδιοίκηση είναι παρακολούθημα και εγγύηση της ακαδημαϊκής ελευθερίας, θα συνιστούσε έμμεση προσβολή της ακαδημαϊκής ελευθερίας να οργανώνονται οι σπουδές και να παρέχονται πτυχία γενικού τύπου σε επίπεδο σχολής που να μην αντιστοιχούν σε καθιερωμένα ακαδημαϊκά αντικείμενα και στις γνωστικές ειδικότητες των πανεπιστημιακών.** Πέραν της γεωγραφικής, διοικητικής και οργανωτικής αναστάτωσης που θα προκληθεί, θα ανατραπεί ένα πρότυπο οργάνωσης με ακαδημαϊκή κατανομή σε σχολές, τμήματα, τομείς που λειτουργεί σε γενικές σωστά και ανταποκρίνεται σε ένα αυτοδιοικούμενο πανεπιστήμιο. Το πανεπιστήμιο δεν είναι έτοιμο σε υποδομές και προσωπικό να υποδεχθεί μάζες φοιτητών σε ένα πρώτο ακαδημαϊκό έτος προετοιμασίας για την εισαγωγή σε κανονικές σπουδές.

Οι παραπάνω σύντομες παρατηρήσεις περιορίζονται στις προτάσεις της διαβούλευσης για τα όργανα διοίκησης του πανεπιστημίου και δεν επεκτείνονται στα άλλα θέματα που θίγει. Σε καμιά περίπτωση, για τους λόγους που αναπτύχθηκαν, δεν θα μπορούσαν να αποτελέσουν ολοκληρωμένη συνταγματική αποτίμησή τους. Η φιλοδοξία τους περιορίζεται στο να επισημάνουν τους πιθανούς κινδύνους για την νομιμότητα της λειτουργίας των πανεπιστημίων εφόσον παραμείνουν όπως προτείνονται. Τέλος, δεν αξιολογούν την σκοπιμότητα και την λειτουργικότητά τους, καθώς και την επίδραση που θα έχουν στην καθημερινότητα των πανεπιστημίων, την οποία, βέβαια, εύκολα ο καθένας μπορεί να καταλάβει